

「PSI スキーム」と日本外交・防衛政策

—その経緯、法的基盤、意義—

津山 謙*

“PSI-scheme” and Foreign and Defense Policy of Japan: Entrance process, legal foundation and its impact

Yuzuru Tsuyama*

Abstract

In 2003, the Koizumi administration made a top-down decision to enter to Proliferation Security Initiative (PSI) without any deliberation, resolution or ratification process of the Diet. It is noteworthy that this expeditious decision was made under strong cabinet leadership known as “Kantei diplomacy”- the cabinet did not even inform to subsidiary organizations in advance.?

A unique scheme - both in the entrance process and legal foundations of PSI - enabled Japan to enter to PSI without any political dispute. The main purpose of this paper is to define, analyze and review the scheme with a historical approach - by examining declassified sources from government agencies, academic researches both domestically and abroad and discussions appeared in media. This paper is organized as follows. The first section is an overview of PSI. The second section focuses on Japan's entrance process to PSI from a historical perspective. The third section discusses legal foundations in PSI activities. Lastly the fourth section re-evaluates the meaning of Japan's entrance to PSI which resulted in historic conversion in Japan's foreign and defense policy.

“PSI scheme” has brought a milestone that will go down in Japan's foreign and defense history. First, as for membership qualification, PSI merely requires assent to the basic concept of “counter-proliferation” in norm level. Second, it does not clearly stipulate any obligation for counter-proliferation missions imposed on membership countries - there have been no particular treaty or international law. These nebulously defined structures have facilitated Japan's adoption of a special “scheme” both in the entrance process to PSI and for the legal foundations in engaging in PSI activities under the limitations of its constitutions while successfully avoiding sensitive political discussions. As a matter of fact Japan's domestic law has never stipulated the rights for the use of force by Japan Self Defense Forces (JSDF) in PSI interdiction missions, yet Japan could obtain a meaningful political presence in counter-

* 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程 : Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda University, Doctoral Degree Program

proliferation regime and a useful diplomatic tool to bring pressure upon North Korea.

As a member of a “core group” of PSI, Japan has been making a significant effort to develop the initiative. JSDF has been engaged in almost all PSI joint exercises in cooperation with navy and air forces of PSI member countries. In fact, PSI was the first case for JSDF to dispatch a fleet to a joint military exercise abroad apart from the framework of the US-Japan alliance. Consequently this has provided precedent for bilateral or multilateral security cooperation with Australia, India, South Korea and ASEAN countries, indeed Japan is now frequently hosting and joining to joint exercises with these nations apart from the framework of PSI. In 2010, the new “National Defense Program Outline” came up with a new concept of multi-layer networks of bilateral and multilateral security cooperation. Thus, the entrance to PSI has become a significant milestone to develop foreign and defense policy of Japan.

序. 「PSI スキーム」と日本外交・防衛政策

2003年5月、米国によって提唱された「拡散に対する安全保障構想（PSI: Proliferation Security Initiative）」は、大量破壊兵器等の拡散阻止を目的とする全く新しい取組である。同盟でもなく、条約でもなく、国際機関でもなく、「行動」である¹とされる PSI は、国際的な「法執行（law-enforcement）」の取組と定義されており、発足時にはまず既存の国際法、国内法を適用して「拡散対抗」という新しい規範を実現することを目指した。しかし元々の構想が、現行の法的枠組では対処不能な拡散懸念事態に直面してなされたという経緯もあり、その発展過程は、新たな国際法の創設、既存法規の解釈変更、国連安保理からの授權、そして参加国それぞれの国内法整備といった法創造を伴うものとなった。PSI は拡散阻止の対象として主権国家及び非国家主体を念頭に置いており、「拡散阻止活動」の実施には不可避免的に「武力の行使」もしくは「武器の使用」が想定される。また、公海等を経由してなされる拡散事態を阻止するために、参加国は必然的に「自国領域の内外」での軍事力の使用を想定せざるを得ず、かつ多国間の軍事協力が不可欠となった。PSI は現在、総会（Plenary）の下に複数の実務者協議機関を備え、国連加盟国の半分にあたる約100ヶ国の参加国を擁するに及び、中国を除くほぼ全ての主要国家が参加する全く新しい形の拡散対抗レジームを形成している。国際政治史上、極めてユニークな試みであるといえよう。

日本はこの構想の創設メンバー11ヶ国（コア・グループ²）のひとつとして、その拡大及び諸活動の発展に積極的に関与してきたが、PSI への参加は従来の日本外交・防衛政策とは質的に異なる点が含まれていることを指摘したい。日米同盟の枠組みを離れ、本格的な軍事オペレーショ

¹ Jack I. Gravey, 2005, “The International Institutional Imperative for Countering the Spread of Mass Destruction: Assessing the Proliferation Security Initiative,” *Journal of Conflict & Security Law*, vol.10, no.2 pp.129-130.

² 提唱国である米国に加え、日本、英国、イタリア、オランダ、オーストラリア、フランス、ドイツ、スペイン、ポーランド、ポルトガルの11か国がコア・グループとされた。その後、16か国まで拡大したが、PSI が世界大に広がったのを受け、2005年に廃止された。

ンを伴う多国間の訓練や情報提供任務に自衛隊が参加した初めてのケースが PSI である。これまで、日本主催の PSI 阻止活動の多国間訓練は 3 回に及び、他国主催のほとんどの訓練にも何らかの形で自衛隊を派遣している。無論、法執行の枠組に過ぎないとされる PSI では、自衛隊による実力行使は「警察権での対処」に限定される。しかし、拡散懸念国とされる北朝鮮が再三にわたってその脅威を訴えてきたことからわかるように、事実上、PSI は北朝鮮等に対する外交的、軍事的な包囲網形成の側面があることは否定できない。そして、この「PSI スキーム」を先例として、日本は様々な枠組みで、多国間の安全保障対話・防衛交流を深化させてきた。2010年に策定された「防衛計画の大綱」(22大綱)は、日米同盟を基軸としながらも、「アジア太平洋地域において二国間・多国間の安全保障協力を多層的に組み合わせてネットワーク化する」という新しい安全保障レジームの萌芽を打ち出したが、その契機として国連平和協力活動や災害人道支援など、「平和目的」すなわち、「武力の行使」もしくは「武器の使用」を想定しない多国間協力の積み重ねがあったことが強調されている³。しかし、その時点ですでに、自衛隊は PSI への参加を皮切りに、豪、印、韓、ASEAN 諸国等の軍隊との間で、二国間及び多国間訓練等、本格的な軍事的オペレーションを伴う安全保障協力の実績を積み上げてきたという事実は、ほとんど指摘されていない。

これまで、PSI の性格や意義について分析した研究はある⁴。しかし、その重大性、インパクト、新奇さ、ユニークさにもかかわらず、日本が PSI に参加した経緯はほとんど知られていない。また、日本が PSI 阻止活動を実施するにあたって、国際法・国内法上の大きな困難を抱えていることを分析した研究はあるものの⁵、現実には主要メンバーとして参加しているという法的地位や、多国間訓練や情報提供任務などの諸活動に従事している事実についてその法的基盤等を分析した研究もない。そのため本論文は、関係省庁に請求をかけて情報開示された部内資料や、国会議事録、政府刊行物などの一次資料、また、内外の研究論文、新聞・雑誌記事等の国内的議論を精査し、史的アプローチによって、日本の PSI 参加の経緯を検証するとともに、PSI 諸活動を実施する上での法的基盤を検証することで、そのスキームの特徴を明らかにする。戦後日本の

³ いわゆる22大綱。「平成23年度以降に係わる防衛計画の大綱について」平成22年12月10日 閣議決定。

⁴ 例えば、Andrew Prosser and Herbert Scoville Jr., 2004, "The Proliferation Security Initiative in Perspective" Center for Defense Information. Mark J. Valencia, 2005, "The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia," Adetphi Paper. Douglas Guilfoyle, 2005, "The Proliferation Security Initiative: Interdicting Vessels in International Waters to Prevent the Spread of Weapons of Mass Destruction," 29 *Melb. U. L. Rev.* 733. Andrew Newman and Brad Williams, 2005, "The Proliferation Security Initiative" *The Nonproliferation Review* vol.12, Issue 2. Andrew C. Winner, 2005, "The proliferation security initiative: The new face of interdiction," *The Washington Quarterly* volume 28 issue 2. Mark R. Shulman, 2006, "The Proliferation Security Initiative as a New Paradigm for Peace and Security," Army War College, Strategic Studies Institute. Emma Belcher, 2010, "The Proliferation Security Initiative: Lessons for Using Nonbinding Agreement" Council on Foreign Relation Press. Jeffrey Lewis and Philip Maxon, 2010, "The Proliferation Security Initiative," Disarmament Forum. 青木節子、2008、「核不拡散の新しいイニシアティブ—PSI と安保理1540の挑戦—」浅田正彦、戸崎洋史編『核軍縮不拡散の法と政治』、信山社。浅川公起、2008、「多国間協力に基づく米国提唱の PSI 活動」、『問題と協力』、アジア太平洋研究雑誌。坂元茂樹、2004、「PSI (拡散防止構想) と国際法」、『ジュリスト』、有斐閣。山本武彦、2004、「不拡散戦略の新展開—PSI と CSI を中心にして—」、『大量破壊兵器不拡散問題』、日本国際問題研究所。山崎元泰「大量破壊兵器不拡散体制の隙と PSI の意義」『早稲田成治経済学雑誌』2006年10月。中西宏晃、2007、「大量破壊兵器の拡散の阻止に関する国際法の現状と問題点—拡散防止構想 (PSI) に関連して—」、『龍谷大学大学院法学研究』9号。萬歳寛之、2010、「拡散に対する安全保障構想」、『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第2号など。

⁵ 例えば、坂元茂樹、2004、「大量破壊兵器の拡散防止構想と日本」、『国際協力の時代の国際法』、関西大学法学研究所叢書第30冊。佐久間一、2004、「初の日本主催 PSI 訓練が実現」、『世界週報』2004年11月号。矢野光宏、2005、「拡散安全保障イニシアティブ (PSI) における日本の対応」、『陸戦研究』、2005年12月号、陸戦学会。西田充、2007、「拡散に対する安全保障構想 (PSI)」、『外務省調査月報』2007年度号など。

外交・安全保障政策の系譜を考えるにあたり、「武力の行使」もしくは「武器の使用」を念頭に置いての多国間安全保障協力が、いかなるスキームにより、いつ、どのような経緯で始まったかを検証することは、意義あるテーマであると信じるものである。

1. PSI とは

(1) PSI 構想の発表

2003年5月31日、ブッシュ大統領は訪問中のポーランド・クラコフにおいて、「大量破壊兵器拡散阻止イニシアティヴ」を突然に発表し、世界を驚かせた。この演説の後、ある米政府某高官は、この構想の背景について説明をしたことが外務省の記録に残されている⁶。それによると、このイニシアティヴが発案されたのは、過去2～3週間（the last couple of weeks）という相当に新しい話であり、米国側からはすでに、英、スペイン、ポーランド、オーストラリア及びその他幾つかの国にアプローチがなされたという。ポーランドでの演説であったため、大統領は演説の中でポーランドの名前だけを挙げたが、英、スペイン、ポーランド等からの反応は、参加を熱望する極めて前向きなものであったという。

同高官はまた、構想の直接のきっかけになったのは、ソ・サン号事件⁷であったことを認める。2002年12月、北朝鮮のスカッド・ミサイルを運んでいた船舶をスペイン艦船が停船させたものの、当時の枠組では積み荷を抑える法的権限がないことが判明し、釈放せざるを得なかった。この反省を受け、ブッシュ政権は拡散活動を防止する手段の策定と、これに賛同する諸国のグループ化を考え始めたという⁸。

構想発表後の展開も急であった。構想の実施に際し、何を必要があるかを検討するため、2週間以内に最初の会合が持たれることが発表された。ホスト国はスペイン、会場場所はマドリードである。同高官は、想定される参加国として「緊密な同盟諸国や、国名に言及した諸国等」を挙げたが、それらがイラク戦争での主要同盟国であることを問われると「イラク問題についての立場を利用するつもりもない⁹」と断言し、新しい構想を普遍的な広がりをもった枠組みにする意欲を表した。そして、国名こそ挙げないものの、他の国々にも接触中であることも認めている。

最後に同高官は次のように述べ、新しい構想がトップダウンで迅速に準備されていることを重ねて強調した。「ブッシュ大統領のイニシアティヴである。ブッシュ大統領が宣言した。ライス博士やそのスタッフたる NSC が活発に動いており、国務省、国防省とともに効果的なトロイカとして作業している¹⁰」。

なお、PSI の淵源となる概念は2002年に遡る。9.11米国同時多発テロ事件を受け、2002年6月、G8はカナダ・カナナキスにおいて「大量破壊兵器・物質の拡散に対するグローバル・パートナーシップ：G8 行動計画¹¹」を採択した。また、同年12月、米国は「大量破壊兵器と闘う国家戦略」

⁶ 外務省情報公開開示文書（以下、外務省開示文書と略す）FAX 公信第5670号「拡散防止イニシアティヴ（米政府高官によるバックグラウンド・ブリーフィング）」2003年6月3日。

⁷ ソ・サン号事件については Valencia（2005）pp.35-36など。

⁸ 前出（注6）。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

¹¹ 外務省、2002、「大量破壊兵器・物質の拡散に対するグローバル・パートナーシップ G8行動計画」、外務省公式 HP。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/evian_paris03/gp_k.html

を発表した。この中で提唱された包括的アプローチの3本柱が、「不拡散」、「拡散対抗」、「大量破壊兵器使用の結果への対処」であった¹²。クラコフで発表されたブッシュ大統領の構想は、これらのうち「拡散対抗」という新しいコンセプトに比重を置き、これを具体化させたものである¹³。

（２）PSI 独特のスキーム

まず、日本の参加、特に自衛隊の持つ防衛力の使用を可能にした、PSI の構造的要因を検証したい。

防衛省は PSI の目的を次のように説明する。「PSI の下では、各国が、自国の領域内に限らず、自国の領域を超える範囲でも他国と連携して大量破壊兵器などの拡散を阻止します¹⁴」。そのため、同省は「PSI を、広く防衛、外交、法執行、輸出管理などを包含した安全保障上の課題としてとらえ¹⁵」、「自衛隊が有する能力を活用して PSI に関与していくことが必要と考えています¹⁶」と述べる。それゆえ、PSI は本格的な軍事的オペレーションを伴う多国間の訓練、情報提供といった任務に、自衛隊が派遣された初めての事例となった。にもかかわらず、PKO 協力法、イラク特措法、ソマリア海賊対処といった他の事案とは違い、PSI はほとんど政治的に論争化することのないまま、日本政府は段階的にその関与を発展させることに成功している¹⁷。それを可能にさせた構造（スキーム）の特徴として、次のものが挙げられよう。

① 各国の妥協の産物

PSI はコア・グループ各国の「妥協の産物」という色彩が濃い¹⁸。これはイラク戦争開戦をめぐって旧西側主要国間で紛糾した当時の時代背景を反映している。すなわち、「多国間主義」を強調することで、各国に受け入れ易いものにしたいという独仏等の立場がある一方、有志連合的な性格を残すことで、機動的な単独行動の可能性を排除したくないという米英等の思惑が折衷され、PSI の性格に反映されたのである。さらにここに、国内事情の制約から、何らかの軍事的義務を課されることに極めて慎重な日本を、当初からコア・グループの一員として参加させるための配慮も必要であった。それゆえ、PSI は規範レベルでの賛同・支持をもって参加国と認定するにとどまり、一切の義務を課さない枠組みとなる。この「制度としての緩さ」は、日本にとって便利であった。

② 「法執行」の建前と軍事的・政治的インパクト

PSI は「法執行」の枠組みである。また、特定の主体を対象にしたものではない。この政治色を排した建前が、多くの国に参加を呼びかけることを可能ならしめた。日本としても、仮に PSI

¹² NSPD17 “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction” 2002/Dec/10.

¹³ 不拡散と拡散対抗の違いについては、Daniel H. Joyner, “The Proliferation Security Initiative: Nonproliferation, Counterproliferation, and International Law,” 30 *Yale J. Int’l L.* 507 pp.518-521 など。

¹⁴ 防衛省・自衛隊、2013、「海賊対処への取組について」、防衛省・自衛隊公式 HP。http://www.mod.go.jp/j/approach/others/shiritai/psi/index.html

¹⁵ 防衛省、2012、『防衛白書（2012年度版）』、321頁。

¹⁶ 前出注（11）。

¹⁷ PSI への関与について、これまで国会等で、いかなる文脈でも反対を述べた者はいない。

¹⁸ 西田（2007）39-40頁。

阻止活動を実施する事象が発生し、出動した自衛隊が、万一、武力を行使する事態に立ち至ったとしても、それは自衛権の発動ではなく、警察権で対処すると言えよ¹⁹。この建前によって、国際的、国内的にセンシティブな議論が回避され得ることとなった。

とはいえ、PSI が持つ軍事的・政治的なインパクトは大きい。まず、PSI の「阻止対象主体」は、拡散が懸念される国家と非国家主体の双方にわたる²⁰。そして、PSI が対象とする国家とは、実質的にイラン及び北朝鮮に他ならない²¹。また、PSI は法執行活動とはいえ、不可避免的に「武器の使用」がなされ、あるいは「武力の行使」を伴うという新しい現象に特徴づけられ²²、それは自国領域の内外で多国間の協同オペレーションによってなされる。さらに、PSI の実効性を担保する目的もあって採択された国連決議1540は、従来の国連安保理決議の矩を大きく超え、対象、期間、領域を限定せず、いつでも制裁措置を発動できるという特徴がある²³。拡散懸念国と名指しされた国にとっては脅威であろう。

この「建前」と「実際の効用」の乖離もまた、PSI が日本外交にとって有用なスキームとなった点のひとつであった。東アジアにおいては PSI 阻止活動が北朝鮮の近海に移るにしたがい、地政学上の理由で不可避免的に日本の役割が大きくなってきた²⁴。そのため、再三にわたる北朝鮮の激しい反発にもかかわらず²⁵、PSI へのアウトリーチ活動や阻止訓練等の多国間安全保障協力を積み重ねることによって、日本は地域でのプレゼンスを高め、事実上、北朝鮮を包囲する外交ツールを得たのである。

③ 規範創造から法創造、レジーム創造へ

PSI とは条約でもなく、同盟でもなく、国際機構でもなく、「行動」であると定義される。国際的な軍縮・軍備管理・不拡散を目指すものとして、核兵器を対象にした NPT や CTBT、化学兵器や生物兵器を対象にした CWC 及び BWC、ミサイルなどの運搬手段を対象にした HCOC 等があり、また、輸出管理の仕組にはザンガー委員会やオーストラリア・グループ等があるが²⁶、PSI がそれらの体制と異なるのは、拡散を阻止すべく能動的に「拡散対抗」のアクションを起こした点にある。

拡散対抗という考え方は、9.11事件以降に本格的に普及した比較的新しいコンセプトである。

¹⁹ 武力が使用され得る場合として政府が想定する「海上警備行動」の発令下においては、自衛権ではなく警察権が行使されるとされる。例えば次を参照。衆議院 海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録 2009年7月13日。

²⁰ US Department of States “PSI: Statements of Interdiction Principles”.
<http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm>

²¹ Mark R. Shulman, 2006, “The Proliferation Security Initiative and Evolution of the law of the Use of Force,” *Houston Journal of International Law*, vol.28, pp.781-782.

²² 青木 (2008) 371-372頁。

²³ 従来、強制力のある安保理決議には、①事態の個別性、②命令期間の限定、③個別事態解決のための制裁規定という性格があったが、国連決議1540は①事態の一般性、②命令期間の無限定、③抽象的な行為規範、という特徴へと質的な転換がなされたと指摘されている。Bruno Simma, 2002, “The Charter of the United Nations-A Commentary, 2nd ed,” Oxford University Press, pp.701-716. 浅田正彦、2005、「安保理決議1540と国際立法」、『国際問題』、日本国際問題研究所 35-64頁。坂本一也、2006、「国連安全保障理事会による国際法の『立法』」、『世界週報年報』25号、138-162頁。青木 (2008) 372頁。

²⁴ 浅川 (2008) 142頁。

²⁵ 後述する我が国の PSI 合同阻止訓練参加への反発だけでなく、PSI 参加を検討する韓国に対して北朝鮮は「宣戦布告」を示唆して警告している。『読売新聞』2009年4月18日。

²⁶ 『平成24年版 防衛白書』318頁、『平成24年版 外交青書』173頁。

それゆえ、PSI はまず、「拡散対抗という新たな規範」を創造し、その浸透と定着をはかる動きとして始まる²⁷。また、ソ・サン号事件が物語るように、従来、公海上での大量破壊兵器の所持や輸送を禁じる法的根拠はなかった。そのため、PSI はその発展過程において、安保理決議による授權や、国連海洋法条約等の改正や解釈変更、また参加各国の国内法整備という法創造を進めつつ、拡散対抗の新しいレジームを形成してきたのである。

日本にとって、規範創造の段階から参加したことの意義は大きい。規範レベルで歩調をあわせるだけで、コア・メンバーとしてのプレゼンスを確保しつつ、その後の法整備や、拡散阻止の具体的手段の確保については何らの義務も負うことはない。事実、現在に至るも、日本政府は PSI 阻止活動を可能にする国内法整備に全くといっていいほど手をつけておらず、阻止活動において自衛隊が実力を行使することは現実的に不可能であり、いかなるコミットメントもしていない。それでも、「日本は PSI の主要メンバー²⁸」と公式に胸を張るに足る国際的地位の確保に成功したのである。

2. PSI 参加の経緯

(1) 参加の決定

日本の PSI 参加は、いつ、誰によって決定されたのか。外務省、防衛省等から開示された資料をもとに検証したい。

① 米国からの要請

米国から日本政府に対し、外交ルートを通じた打診があったのは2003（平成15）年5月27日であった。「クラコフ宣言」の4日前である。

正式な要請をもたらしたのはベーカー大使であった。本国からの訓令²⁹に基づいて「大量破壊兵器流出阻止のためのイニシアティブの提案」の概要が伝えられ、日本側の協力が要請された。応対した外務省田中均審議官は「大量破壊兵器関連物資不拡散のための取組強化が重要であるとの認識は貴国と基本的に共有している」と述べながらも、すでに我が国は「関係当局と連携して厳格な輸出管理を実施」し、「できることを全てやっている」と主張した。そして、本提案については、「いずれにせよ、今後我が国としてどのような協力が可能であるか協議を進める」として回答を留保した³⁰。

日本政府の各部署にとってこのイニシアティブは寝耳に水の提案であった模様である。この日を境に、外務省から在外公館や各省に対して至急電や至急連絡が次々に打たれている。本省は、

²⁷ 秋山信将は「PSI の実効性よりもむしろ規範の定着、あるいは国際社会への『実効性』重視型の不拡散規範の浸透という政治的な効果のほうが（略）インパクトが大きいのではないだろうか」と分析する。秋山信将、2012、「PSI と海洋安全保障：緩やかなガバナンスの中のエンフォースメント」、日本国際問題研究所編、『守る海、繋ぐ海、恵む海—海洋安全保障の諸課題と日本の対応—』、53頁。

²⁸ 外務省、2012、『わかる！国際情勢 大量破壊兵器の拡散を阻止する PSI の活動』、外務省公式 HP。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol88/

²⁹ 米国側の要請内容の詳細については現時点で、非開示となっている。その後の政府資料には、「米より27日付で要請越した大量破壊兵器関連物資・技術流出阻止のためのイニシアティブ」といった表現がしばしば出てくるが（例えば、後述注（78）の外務省決裁書）、参加の要請にともなって、米国側は呼びかけ対象国に「進むべき道筋のルール（Rules of the Road）」と題する PSI 構想のアウトラインが手交されたことが確認される（例えば、後述注（66）外務省条約局資料など）。

³⁰ 外務省開示文書 電信第2318号及び FAX 公信第1318号 2003年5月28日。

ベーカー大使から6月6日にスペインで最初の会議が開かれることを聴取した上で、駐米大使館に対し、「大量破壊兵器流出阻止のためのイニシアティブの提案」の概要について米国側からより詳細な情報を聴取するよう指示を出している³¹。

駐米大使館からは翌日に回答があった。それは、「(構想の)詳細」、「主催国」、「関係国の反応」、「出席者のレベル」等を照会したものの詳細は不明であり、より詳しい情報収集を30日に行うというものであった³²。また、29日にはこのやり取りと並行して、本省から英、豪、スペインの大使館に対し、「(米国から)本イニシアティブについてどのようなコンタクトがあったか」「本件に関する責任国政府内での検討状況」などを聴取するよう指示が出され³³、これに対し、駐スペイン大使館からはスペインが会合のホストを依頼されたこと³⁴、駐英、豪両大使館からは日程が急過ぎるので6日ではなく1週間ほど延期する方向で調整されていることなどの回答があった³⁵。

30日には、駐米大使館からより詳しい情報が寄せられた。「極秘第37号」と指定された4ページにわたるこの電信は、現時点ではその多くが非開示のままであるが、米国出張中の天野之弥審議官が「ミサイルについては、それを輸送している船舶等を拿捕するための現実の国際的規範が存在していない」と米国側に指摘した旨等が記されており、28日に本省から聴取するよう指示のあった項目に加え、イニシアティブの具体的な中身に踏み込んだやりとりがなされたことがみてとれる。なお、米国側が「働きかけの対象」とした国の名前も開示されていないが、本電信は英、仏、独、伊、豪、蘭、ポーランド、ポルトガル、スペイン、サンクトペテルスブルグに極秘転電されており、そのうちロシア以外は後のコア・メンバーであることから、外務省はおそらくこの時点で参加国の全容をほぼ正確に把握したと推察される³⁶。

② イニシアティブへの参加決定

本件についての外務省内の体制は、米国からの聴取内容を踏まえて省内主管を決めることとされていたが³⁷、5月30日に軍備管理・科学審議官組織がこれまでの経緯を記したメモをまとめ³⁸、兵器関連物質等不拡散室が本件についての検討事項を列挙した部内資料を作成している³⁹。以後、不拡散室がPSIに関する種々の検討の主管となった。この不拡散室資料には、「我が国の立場」としてA案(基本的に支持)、B案(様子見)、C案(内容不開示)の3案が列記され、さらに各省とどの時点でどの程度の情報を共有するかの検討がなされている。即ち、この時点で日本政府の態度は未定であり、外務省としてもどの省庁と情報を共有し、参加の可否を検討するかを決めた様子はない。

ところが、その翌日(31日)、ブッシュ大統領よるポーランド・クラコフでのPSI構想発表にあわせ、日本政府は構想への「参加」を表明した。外務省はクラコフでの演説の直前、アウシュ

³¹ 同上。

³² 外務省開示文書 電信第5504号 2003年5月29日。

³³ 外務省開示文書 電信第13033号 2003年5月29日。

³⁴ 外務省開示文書 電信第641号 2003年5月30日。

³⁵ 外務省開示文書 電信第731号、第1873号 2003年5月30日。

³⁶ 外務省開示文書 電信第5596号2003年5月31日。

³⁷ 前出注(30) 電信第2318号。

³⁸ 外務省開示文書 軍備管理・科学審議官組織メモ「米によるイニシアティブの提案：概要」2003年5月30日。

³⁹ 外務省開示文書 不拡散室部内資料「米の新イニシアティブに関する検討事項」2003年5月30日。

ヴィッツ視察中のブッシュ大統領サイドに「参加国について言及されるのであれば、我が国も参加国として言及されるべきである」と申し入れを行っている⁴⁰。あわせてこの日、不拡散室は「対外応答要領」を作成し、在外公館等に配布している⁴¹。おそらく、30日から31日にかけてイニシアティブへの「参加」が決定され、米国側に通告されたものと推測される。

不拡散室が作成した対外応答要領はこう述べる。「基本的には、大量破壊兵器等の拡散に対抗する我が国の取り組みに沿ったものと認識しており、我が国としても本イニシアティブの趣旨には賛同している」ため、「(我が国は)積極的に参加する考えである⁴²」。ただし、「具体的な内容については、今後、参加国間での議論の上、策定されるものと承知」とし、わが国以外の参加国についても「ブッシュ大統領が演説で述べていたとおり、現在、ポーランドを含む多くの米の同盟国が参加しているものと思われるが、具体的にどの国が参加しているかについては、現時点では承知していない⁴³」と述べる。無論、上述したように参加国の概要について、外務省はこの時点で承知していたはずであり、また、構想の具体的な内容も、米国側とのやりとりを通じてほぼ正確に把握していたことも推察される。また、早い段階で米国側から「進むべき道筋のルール(The Rules of the Roles)」と題する構想案がもたらされた事実も判明している⁴⁴。外務省は既知の情報をあえて「知らない」として発表した模様である。

これはおそらく、規範レベルの支持を表明することで参加国の地位を確保しつつも、詳細については「これから議論される」と先送りすることで政治問題化を避けるという、意図的な「あいまい戦略」がとられたものであろう。確かに、大量破壊兵器の拡散は国際社会全体への脅威というクラコフ宣言の認識は、G8・カナナキス宣言⁴⁵等に依拠してのものであり、すでに国際的な不拡散体制の強化に取り組んできた日本にとって、「拡散対抗」概念は規範レベルにおいて異存はない。しかし、新しい国際的な行動枠組みに参加するかどうかは全く別の問題であろう。にもかかわらず、新たに創設される構想にどの国が参加し、どのような義務を負い、何を行うのか、そしてそれがどういった政治的・軍事的影響をもたらすのかという点に全く触れないまま、「参加」のみが表明された事実注意到意したい。

③ 参加の決定主体

では、参加を決定した主体について検証する。

外務省を含む全省庁が参加決定に関与した形跡がない。スペインでの会議に参加するにあたって、外務省から各省にコメント作成の作業依頼が出されたのは6月2日になってからである⁴⁶。具体的には、内閣官房(安危室)、防衛庁、海上保安庁、経産省、国交省、警察庁、財務省(関税局含む)、法務省、水産庁等各省庁であるが、このうち、経産省のみはすでに何らかの方法で

⁴⁰ 外務省開示文書 電信第123号2003年5月31日、電信第548号 2003年5月31日。

⁴¹ 外務省開示文書 電信第13208号 2003年5月31日。本電信は、従前のサンクトペテルスブルグ、英、米、仏、独、伊、蘭、スペイン、ポーランド、ボルトガル宛に発出されたが、これに加えてさらに15の国と地域にも転電された。

⁴² 同上。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 前出注(29)。

⁴⁵ 前出注(11)。

⁴⁶ 防衛省情報公開開示文書(以下、防衛省開示文書と略す)外務省軍備管理・科学審議官組織「米による『拡散阻止イニシアティブ』【作業依頼】」2003年6月2日。作業依頼に添付された資料の一部(主に米国側が説明したイニシアティブの中身に関するものと推察される)は現時点で非開示。

情報を入手していたという⁴⁷。もっとも、経産省の情報入手が30日以前であっても同省は参加を決定する立場にない。

PSIの構想そのものがブッシュ大統領と、ごく少数の側近の間で練り上げられた経緯は先にみた。以下に挙げる資料からは、米国同様に我が国においても、日本政府のトップレベルで参加が決定されたことが推察される。たとえば、先述の外務省からの作業依頼の中には、すでに米国との「政治的な合意」があることが示唆され、国交省からその内容について逆照会がかけられている箇所がある⁴⁸。また、6月7日、天野外務省審議官は、12日のマドリード会議に先立ち、ワシントンで米国側と打ち合わせを行った冒頭で次のように述べている。「我が国は本件イニシアティブを支持するとの立場を固め、既に福田官房長官からも公に発言いただいている。また、川口大臣も本件イニシアティブは重要且つ創造的であると考えておられ、その故に自分を当地に派遣した⁴⁹。」さらに、「現時点でも既存の国内法に基づいてできることがある」とし、「本件イニシアティブでは、政治的コミットメントを確保しつつ、斬新的に更なる戦略を検討していくと考えて良いか」と米国側と摺合せを行っている⁵⁰。これらはいずれも、各省が参加の是非やその態様を検討する前から、米国との間にトップレベルの「政治的な合意」が存在し、「政治的コミットメント」を優先して参加表明がなされたことを示す。

当時、小泉内閣の内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）であった柳澤協二は、「小泉政権では、官邸が実質的に外交・安保戦略をリードし、官房長官・外務・防衛の三閣僚による協議が機能していた」と証言する⁵¹。こうした小泉政権の官邸主導、トップダウン型の政策過程による外交は「官邸外交」とも呼ばれる⁵²。柳澤は、2003年3月18日に小泉首相が米国によるイラクへの武力行使に支持を表明したことについて、「当時の関係者は一様に、総理が、このタイミングで与党との根回しもなく、国会への報告もなく支持表明したことに戸惑いを感じるとともに、総理の強い決意を感じたと言う。それは、小泉総理独特の政治的『勘』による決断であったと思う⁵³」と述べている。クラコフ宣言への対応についても同様であったものと推察される。

いずれにせよ、「PSIへの参加」は構想への支持を通告・表明しただけでなされた。各省内・各省間の議論を経たわけではなく、閣議決定の手続きを経ることもなく、また、国会での審議、決議、批准等を経たわけでもない。にもかかわらず、武力の行使を想定し得る国際協力枠組に参加するという重要な国策が、外交ルートを通じた打診からわずか3日後に決断されたのである。

（2）基本的立場と対処方針

以上、まず、PSIへの参加決定がなされたことをみた。では、日本政府はPSIとの関わりをどのようなものととらえ、どういった活動を念頭に置いたのか。その、具体的な内容が固まった経緯を検証する。

47 前出注（46）等、筆者が入手した資料から5月28日から30日の間に情報を入手したことが推察されるが、現時点で経産省はPSIに関する全ての情報開示を拒否している。

48 国交省は6月2日付の外務省からの作業依頼（前出注46）について、「政治的な合意とは何か」との逆照会を行っている。外務省軍科審組織部内資料「各省・省内コメントとりまとめ」2003年6月4日（防衛省開示文書）。

49 これに対する外務省側の回答は不明。防衛省開示文書 外務省電信第5823号 2003年6月7日。

50 防衛省開示文書 外務省電信第5828号 2003年6月7日。

51 柳澤協二、2013、『官邸のイラク戦争』、岩波書店、138頁。

52 信田智人、2004、『官邸外交』、朝日新聞社など。

53 柳澤（2013）64頁。

① 各省からのコメント

PSI に対する基本的姿勢について議論がなされたのは、参加表明の後になってからである。6月5日、衆議院本会議において、伊藤英成議員はブッシュ大統領のクラコフ宣言について、我が国との事前調整の有無と、今後の対処方針について質問した。小泉総理は「提案につきましては、先般より我が国の参加について打診があったところです。我が国はその趣旨に賛成し、今後の議論に積極的に参加していく考えです」と答弁した⁵⁴。外務省が作成した応答要領より幾分トーンが落ち、「議論に参加する」という建前をとっている。

実はこのとき、外務省はまさに対処方針を作成中であった。突然の参加表明から、6月12日に開催されるマドリッド会合まで10日余りしかない中で、関係する全省庁の意見を集約し、方針を策定する作業である。先述の作業依頼（6月2日）を受け、各省それぞれに出された論点と課題は6月4日、9日と二度にわたって外務省内で取りまとめられた⁵⁵。

国交省は「全体として、定義が曖昧」とした上で、物資の輸送制限が私権の制限にあたる懸念を示し、「何らかの基準」や「法的枠組み」が必要となるとの見解を示した⁵⁶。

海上保安庁は、「臨検とは軍隊行為として実施するものか、警察行為として実施するものか」を問い、「公海上における日本船籍以外の船舶については、国内法の担保がない限り臨検等実施し得ないところ、海洋法条約と国内法との整合性の検討如何」と懸念を表明した⁵⁷。

経産省は、現行の不拡散条約（NPT、BWC、CWC）や国際輸出管理レジームで厳格に輸出管理を実施しているという現状を述べつつ、「ミサイルについては、この所持や輸送に関する国際的な枠組みが存在しないため、国内法令により有効に規制や取締を行うしくみになっていない」と課題を挙げる。また、国連海洋法条約で認められた無害通航権が阻害され、正当な輸送の確保ができない事態が発生することを懸念し、「昨今、沿岸国が右輸送を妨害する動きがあるところ、新たな口実を沿岸国に与えないよう注意すべき」と警戒した⁵⁸。

法務省は「大量破壊兵器・ミサイル関連物資の売却の罰則は、外為法48条及び69条の6が妥当するが、国外犯処罰規定がない」こと、「臨検措置については、行政措置として行うもの」であり「刑事訴訟法に基づく措置は困難（無令状での『臨検』は現行犯のみ）。その前提として、かかる『現行犯への臨検』は我が国の裁判管轄権が及ぶ場所に限られる」こと等を指摘した⁵⁹。

また、水産庁は「公海における旗国主義」の原則を主張。「我が国の排他的経済水域においては日本漁船及び外国漁船に対して、また公海においては日本漁船に対して臨検を行っている」ものの、「本イニシアティブの内容について漁業監督者が臨検を行うことはあり得ない」と断じる⁶⁰。

さらに、財務省関税局は「税関の申告の時点で検査し、輸出を差し止めることは可能でも、押収（没収）することは、国民の財産権の侵害にあたるので、現行法では認められない」旨を口頭

⁵⁴ 衆議院本会議 会議録 2003年6月5日。

⁵⁵ 防衛省開示文書 軍科審組織資料 「各省・省内コメントとりまとめ」2003年6月4日、同「各省・省内コメントとりまとめ（改訂版）」2003年6月9日。

⁵⁶ 国交省資料「米審イニシアティブへのコメント（メモ）」2003年6月4日（防衛省開示文書）。

⁵⁷ 海上保安庁資料「米による『拡散阻止イニシアティブ』に対する質問について」2003年6月4日（防衛省開示文書）。

⁵⁸ 経産省安全管理課「米国による『拡散阻止イニシアティブ』について」2003年6月4日（防衛省開示文書）。

⁵⁹ 法務省刑事局「米国による『拡散阻止イニシアティブ』についてのコメント」2003年6月4日（防衛省開示文書）。

⁶⁰ 水産庁「米国による『拡散阻止イニシアティブ』に関するとりあえずの水産庁コメント」2003年6月4日（防衛省開示文書）。

で回答した⁶¹。その他、警察庁は「我が国の対応を検討する過程においては、十分な時間的余裕をもつての事前協議を願いたい」と申し入れを行ったほかは、特にコメントを寄せていない⁶²。

最も時間をかけて検討をしたのは防衛庁であった。外務省からの作業依頼を受け取った翌日、庁内の8つの部署に対して6日までに意見を集約すべく照会がかけられた後⁶³、6月9日まで時間をかけて正式な回答書が作成された⁶⁴。

同回答書は冒頭で結論を述べる。「本イニシアティブにおいて検討されることとなる『船舶への立ち入り、臨検、物資の押収』等の活動に関して、現行法上、別添のとおり、自衛隊が担い得る役割は限定されていること等を踏まえ、我が国として、本イニシアティブの内容について更に米からの説明を受けるとともに、今後の関係国間での議論に積極的に参加していくことが適切と考えられる」(※下線部は開示資料オリジナルに付されていたもの)。防衛庁がその「限定され」た「自衛隊の担い得る役割」の根拠として挙げたのは、「警戒監視活動」、「海上警備行動」、「領空侵犯に対する措置」、「船舶検査活動法に基づく船舶検査活動において付与され得る自衛隊の権限」の4つであるが、そのいずれも現行のままでは、完全な意味でPSI阻止活動を実施することは不可能であると結論する。そのため、「既存の国際法との関係」から「新たな条約の制定が必要」となる可能性を指摘し、また「国内法上の措置」の観点から、「取締りのための包括法制定が適切」との見解を述べている。

防衛庁は、こうした検討をすること自体についてはその意義を積極的に認める。しかし、「留意事項」として「上記は、自衛隊が本イニシアティブに関与する場合に果しえる可能性のある役割を、あくまで法的根拠の観点から記述したものであるが、実際に自衛隊が活動を担うか否かについては、第一義的に取締りにあたる当局との関係で必要性があるか否か及び実際に活動が必要となる時点における能力(他の任務との優先順位等)も踏まえて判断する必要がある⁶⁵」と、極めて慎重な言葉でコメントを締めくくった。

防衛庁からの回答は、PSI阻止活動の実施には法的・能力的基盤がないという冷めた内容であり、これをもって警察庁を除くすべての省庁から「現行法上、PSI阻止活動の実施は不可能」と結論されたことになる。

② 外務省条約局の見解

6月10日には、外務省条約局も主に国際法上の課題をまとめた資料を作成した。その冒頭、「国際法上は、国家が独自にとる措置として、又は国際約束や法的拘束力を有する安保理決議の履行といった形で実施することが基本的には可能であると考えられる⁶⁶」との基本認識が示された。そして、その「国際約束」について、「ただし、その場合には、国際約束の締結主体(い

61 外務省軍科審組織内部資料「各省・省内コメントとりまとめ」2003年6月4日(防衛省開示文書)。

62 警察庁「米による『拡散阻止イニシアティブ』(作業依頼)について(回答)」2003年6月4日(防衛省開示文書)。

63 防衛省開示文書 防衛庁防衛局国際企画課「米による拡散阻止イニシアティブ(‘Proliferation Security Initiative’)に関する対応について(照会)」2003年6月3日。

64 防衛省開示文書 防衛庁防衛局国際企画課「米による拡散阻止イニシアティブ(‘Proliferation Security Initiative’)に関する対応について(回答)」2003年6月9日。

65 同上。

66 外務省開示文書 条約局資料「大量破壊兵器等拡散防止に関する米提案についての考え方」2003年6月10日。本資料は前出注(25)の「進むべき道筋のルール(Rules of the Rules: RR)」に対して検討を加える形式になっている。RRに秘密指定がかかったままであるためか、本資料についても全251行のうち51行の秘密指定が解除されていない。

わゆる懸念国・地域は含まれないであろう。) 間においてのみ効力を有する」とその実現可能性に疑問を投げかけるとともに、「他方、取締りの対象となる行為の定め方、具体的な管轄権の行使の態様・方法、既存の国際慣習、条約の関係等の検討課題がある」として、実際のオペレーションに大きな壁が立ちはだかっていることを指摘する⁶⁷。また、PSI 阻止活動への実施については、「国際約束の締結、安保理決議の採択がなされる場合には、その履行を確保するための国内立法措置を要する場合も考えられる」と、国内法制度が未対応であることもあわせて指摘した⁶⁸。

条約局の挙げた主な論点をまとめる。まず、公海においては「旗国主義」が厳然として存在し、国連海洋法条約110条に定められた「海賊行為等に対する臨検の権利」などの場合以外、旗国の同意のない臨検等は認められない。しかも、「旗国は他の参加国の要請を負う義務はな」いため、そのような義務を負う場合には、「国際約束又は安保理の所要の決定」が必要となる⁶⁹。

次に領海であるが、「すべての国の船舶は無害通航権を有しており、通航は沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り無害とされ、沿岸国は外国船舶の無害通航を阻害してはならない」という「無害通航権の原則」を強調する。もっとも、国連海洋法条約19条2に「無害でない通航」とされる条件が例示列举され、その中に「(f) 軍事機器の発着又は積み込み」があり、領海内でPSI 阻止活動を行うにあたってはこれが適用される可能性はあるが、「国連海洋法条約は、沿岸国は、特定の国へあるいは特定の国から貨物を運搬する船舶に対して法律上又は事実上の差別を行ってはならない(第24条1b) としているところ、本件についての国際的なスキームの下での措置がそのような差別に当たるかどうかについてはさらに検討が必要と考える」と留意している⁷⁰。

その他、接続水域にある船舶に対する通関上の法令違反の防止措置(国連海洋法条約第33条)が適用される可能性、また、国際民間航空条約の「目的と両立しない目的のために使用されている」と結論されるに足りる十分な根拠を有し⁷¹ている航空機(国際民間航空機条約第3条2)、又は締約国の許可なく「軍需品又は軍用機材」にあたるものを積載している航空機(同第35条a)を指定の空港に着陸させ、検査及び押収を行うことができる可能性についても言及しているが⁷¹、条約局の見解にしたがえば現行の法的枠組の下でPSI 阻止活動を実施することは不可能と結論せざるを得ない。

なお、後のことになるが、実際のPSIの発展過程において、条約局が指摘したとおりの「国際約束又は安保理の所要の決定」が行われた。すなわち、北朝鮮による核実験と大量破壊兵器拡散を受け、これに対抗するPSI 阻止活動に正当な授權をするために国連安保理決議1540、1718が決議され⁷²、また、大量破壊兵器等の輸送を違法化すべく海洋航行不法行為防止条約(SUA条約)の改定が行われた⁷³。また米国は乗船検査のために、「あらかじめ旗国の同意をとっておく」方式で100ヶ国近い国家と二国間条約を締結し、PSI 阻止活動の法的基盤を準備している⁷⁴。

67 同上。

68 同上。

69 同上。

70 同上。

71 2012年には千歳空港でPSI 合同阻止訓練が行われた。『読売新聞』2012年7月5日。

72 佐藤丙午、2011、「UNSCR1540から1977へ—国連安保理決議1540の歩み—」、『海外事情』、2011年9月号、日本貿易会。寺林祐介、2006、「北朝鮮の核実験と国連安保理決議1718」『立法と調査』国立国会図書館。浅田(2005)など。

73 鶴田順、2010、「改正SUA条約とその日本における実施—船舶検査手続と大量破壊兵器輸送に着目して」栗林忠男・杉原高嶺編、『日本における海洋法の主要課題』、有信堂など。

74 US Department of State, 2013. “Ship Boarding Agreements,” US Department of State. <http://www.state.gov/t/isn/c27733.htm>

条約局の指摘は適切であった。

③ 米国へ「基本的立場」を伝達

6月6日には、スペイン政府からマドリッド総会の議題案等が届いた⁷⁵。ところが、政府部内で各省のコメントを集約中のこの日、ワシントンに出張した天野審議官は、米国側とスペイン会議に先立つ非公式の打ち合わせを行い、米国に7つの「基本的立場」を伝達している⁷⁶。その内容は、1)「我が国としては本イニシアティブの基本的な趣旨に賛同して」おり、「積極的に参加していきたい」こと。2)「しかしながら本イニシアティブが「意欲的な内容」であるため「sensitiveな問題」も含んでおり、特に「北朝鮮の脅威認識が異なる参加国がある」ことも予想されるため、「十分な国内諸機関との調整が必要となる」こと。3)「まずは既存の国際法や国内法上実施可能な措置から検討していくべきと考える」こと。4)公海上の臨検は「法的・政治的にも、また安全保障上も sensitive な問題になる」ため「検討を要する課題がある」こと。5)「現実的なオペレーションの観点からは、特定された情報が然るべく共有されれば、実効的な対処が可能となると考えるので、種々の困難な点もあるが、情報面による協力を重視したい」こと。6)「このような情報に基づくオペレーションが通常の商業・貿易活動に過度の影響を与えないよう、「どのような対策を講ずるべきか検討していきたい」こと。7)「我が国の参加については対外的に言及して差支えない」こと、の7項目である。

また、天野審議官は、「米の基本的な立場及びどのような決意で進めていくつもりなのかをハイレベルで聴取する」ため、以下の点を照会した。1)イニシアティブの枠組み・今後の進め方、2)阻止オペレーションのあり得るべき対象(対象となる国、非国家主体、物資、技術等)、3)法的論点(検討の対象範囲、旗国及び沿岸国の事前同意、領海における無害通航権の問題等)。しかしながら、米国側とのやりとりは秘密指定が解除されておらず、どのような回答を得たのかは明らかになっていない⁷⁷。

この「基本的立場」が、いつ、誰によって作成されたのか、現時点で不明であるが、国内での議論に先行し、米国側とのハイレベルのやりとりを通じて、日本政府の主要な方針が固められた形跡がここにも伺える。

④ 対処方針の策定

天野審議官が米国側と打ち合わせをした翌日の6月7日、外務省内でスペイン総会における対処方針案が完成し、決裁を仰がれた⁷⁸。すでに見てきたように、各省からのコメントが取りまとめられたのが9日、条約局から見解が出されたのが10日であるが、その前に外務省内で対処方針が策定されていたことがわかる。

しかしながら、この対処方針は、各省からのコメント、条約局の見解と内容において齟齬はない。なぜか。PSI参加という政治的コミットメントを優先させつつも、国際法及び国内法上発生

⁷⁵ 防衛省開示文書 ス페인政府 “Verbal Note” 2003年6月6日。

⁷⁶ 防衛省開示文書 電信第2455号「米による拡散阻止イニシアティブ(天野軍科審の米国出張:米への伝達・照会事項) 2003年6月5日。

⁷⁷ 防衛省開示文書 電信第5823号、5828号、5829号 2003年6月7日。

⁷⁸ 防衛省開示文書「拡散阻止イニシアティブ スペイン会合対処方針決裁書」2003年6月7日。

する議論は後日の検討課題として全て先送りする内容であったからである。

対処方針は、3つの「基本的な考え方」を骨子としていた。

まず、①「大量破壊兵器・ミサイル関連物資・技術のテロリスト及び懸念国への拡散・移転阻止の強化は、今日の国際社会における最重要課題の1つであり、我が国の安全保障にとっても切実な問題。この問題への対応には、国内における諸機関間の連携強化、また、関係諸国間の連携強化による総合的な取り組みが必要である」との基本認識を明確にした。

その上で、②「このような取り組みに沿うものとして、我が国は本イニシアティブの基本的な趣旨に賛同し、我が国としてもそのような取組強化のための議論に積極的に参加していくこととし、本スペイン会合に臨むにあたっては、我が国として本イニシアティブに参加し、大量破壊兵器等の拡散を阻止するという政治的合意にコミットすることを表明することとしたい」という、PSI参加にあたっての戦略目標を明記した。

しかし、具体的な PSI 諸活動については、③「本イニシアティブの具体的な事項については、●●●●●●●●（※7文字分、非開示）にもあったとおり、まずは既存の国際法や参加国の国内法上実施可能な措置について今般然るべく検討していくとの方針で臨み、仮に既存の国内法の見直しを要する事項が議論・決定の対象となった場合は、持ち帰って検討することとする」と、現行法制度の矩を超える内容については、いかなるコミットメントもしないという立場を打ち出したのである⁷⁹（※下線部は開示資料オリジナルに付されていた）。天野審議官はワシントンで米国に「基本的立場」を伝えた後、本省から送付されたこの「対処方針」を携え、他3名の事務官等とともにスペインに赴いた⁸⁰。

当然ではあるが、この「対処方針」は、ワシントンで天野審議官が米国に伝達した「基本的立場」と相違ない内容である。これらふたつを整理・要約すると、①拡散対抗という規範に強い賛意を示すことで、②創設されるレジーム内において政治的プレゼンスを確保し、③現行法の枠内でできることを模索しながらも、④法制度の変更やセンシティブな議論をとまなう事柄については極めて慎重な態度に終始することが、日本政府の基本的方針であることになる。

以後、日本の PSI との関わりはこの線を堅持したものとなった。6月12日に開かれた第1回マドリッド総会では、全参加国が、積極的に本イニシアティブを推進していくことを確認し、総会（Plenary）の下に、オペレーション専門家会合及びインテリジェンス専門会合を設置することが決まった。7月9～10日の第2回ブリスベン総会では、参加国が、現行の法的枠組みの範囲内で拡散阻止のための措置を実施すること、阻止訓練をできる限り早期に行うことにつき原則として一致した。そして、9月3～4日の第3回パリ総会において「阻止原則宣言（SPI：Statement of Interdiction Principles）」が採択され、PSIの骨格が定まった⁸¹。SPIは「拡散対抗」のコンセプトを強く打ち出しつつも、まず、現行の法制度内でできることで協力の積み

⁷⁹ 筆者はこの「対処方針」を防衛省から入手した。そこには、防衛庁（当時）内で6月9日に回覧されたことが記されている。前出注（78）の外務省決裁書に付されたものから一部修正された跡がある。防衛庁側はこの対処方針について「意見なし」としながらも「経産省、警察庁との事前協議の形跡がみられることから、①事前提供を強く求めること、②防（衛庁）としてのスタンスを固めること、の2点につき付言」とのメモを添付している。防衛庁は PSI 参加問題の「蚊帳の外」に置かれることに不快感を持っていた模様が伺える。

⁸⁰ 外務省 電信第703号2003年6月13日（防衛省開示文書）。

⁸¹ 外務省不拡散・科学原子力課資料、2013年、「拡散に対する安全保障構想」、外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku_j/psi/pdfs/psi.pdf

上げをはかることを強調する⁸²。会議の決議は、いずれも日本側が事前にまとめた「基本的立場」及び「対処方針」と整合する内容である。結果として日本は、国内外の軋轢を引き起こすことなく PSI のコア・メンバーとしてその創設に携わることに成功した。

3. PSI 諸活動の法的基盤

(1) 参加国としての法的地位

これまで検証してきたように、日本は「PSI 参加国」になったものの、何らかの条約や国際法で地位が確定されたわけではない。また、国内において閣議決定や国会決議・批准等の手続きも経ておらず、参加国としての地位に法的な裏付けがあるわけでもない。ただ、「拡散対抗」というコンセプトに、規範レベルでの支持を表明したに過ぎず、したがって一切の義務を負ったわけではない。

もっとも、何をもって PSI 参加国となるのか国際的な定義は曖昧である。PSI の認定機能は、「実質的には米国防務省の専権事項」との批判⁸³もあるが、事実、「約100カ国が支持する国際的な取組⁸⁴」といった具合で参加国の数は明確に確定し難く、また、その多くが PSI 合同阻止訓練等の活動に一度も参加していない⁸⁵。条約でも、同盟でも、国際機関でもなく、拡散対抗を目指す「行動」の集積であるとする、全く新しいスキームを採用した PSI だからこそ、緩やかで曖昧な連携であるといえよう。

日本政府は公式に PSI を「国際法及び国内法の範囲内で参加国が共同してとり得る措置を検討する取組⁸⁶」と定義し、我が国の立場は「その趣旨に賛成し、今後の議論に積極的に参加⁸⁷」するものと説明している。しかし、「検討」や「議論」で終わる取組ならば参加する意味は明確でない。PSI の真価は平時における「合同訓練」や、参加国間の「情報提供」、そして実際に拡散が懸念される事態が発生した際の「阻止活動」にある。では、それら諸活動に、日本はどのような法的根拠をもって参加するのか。以下、「合同訓練参加」、「情報提供」及び「阻止活動実施」のそれぞれの活動ごとに検証する。

(2) PSI 阻止訓練参加の法的根拠

2005年6月29日、参議院本会議において大野功統防衛庁長官は、同年8月にシンガポールで行われる多国間合同訓練に、護衛艦を派遣するにあたってその法的根拠を問われた際、「自衛隊が外国と訓練を行うことにつきましては、防衛庁設置法第5条第9号の規定⁸⁸に基づき、その所掌事務の範囲内のものであれば可能とされております⁸⁹」と答弁した。防衛庁設置法第5条は、「防衛庁の所掌事務」として32項目を掲げており、9号には「所掌事務の遂行に必要な教育訓練に関すること」とあるが、この規定を援用すれば、自衛隊が日本の領域以外で、多国間軍事演習

⁸² 前出注 (81)。

⁸³ 青木 (2008) 383頁。

⁸⁴ 前出注 (14)。

⁸⁵ 秋山 (2012) 53頁。

⁸⁶ 参議院本会議 会議録 2005年6月17日。

⁸⁷ 衆議院本会議 会議録 2003年6月5日。

⁸⁸ 防衛省移行に伴う法改正により現在は防衛省設置法第4条となっている。

⁸⁹ 参議院本会議 会議録 2005年6月17日。

に参加することは可能と判断されたのである。従来、米国が主催する海外での演習に、日米安保条約に基づいて自衛隊が参加した実績はある⁹⁰。しかし、このシンガポール主催の PSI 阻止訓練は、日米同盟を離れ、本格的な軍事オペレーションを伴う海外での多国間演習に、自衛隊が参加した初めてのケースであった⁹¹。

（３）情報提供の法的根拠

日本が、他の PSI 参加国に対して情報提供を行っていることを示す直接的な資料はない。しかし、スペイン会合に赴く前、ワシントンでの事前打ち合わせをした天野審議官が「基本的な立場」を伝達するなかで、「情報面による協力を重視したい」といったのは先に触れた⁹²。また、政府は国会で次のように答弁している。「PSI 阻止活動につきましては様々な形態が考えられますが、例えば、防衛庁設置法第 5 条 18 号の規定に基づき、艦艇や航空機が実施する警戒監視活動によって得られた関連情報を関係機関、関係国に提供することにより、重要な役割を果たし得るものと考えております⁹³」。ここでいう第 18 号の規定とは「所掌事務の遂行に必要な調査及び研究を行うこと」である。政府は従来から、自衛隊による「警戒監視活動」は 18 号のいう「調査」「研究」の一環であるとの解釈をとっている⁹⁴。また、そこで得られた情報を、外国軍隊等へ提供することは、「武力の行使」や「集団的自衛権の行使」にはあたらず、憲法上も差し支えないとする⁹⁵。政府が用いるこの解釈にはかねてより異論が多いが⁹⁶、PSI における警戒監視活動においても第 18 号の規定が援用され、自衛隊は自国領域外で作戦行動をする外国軍隊等に、その警戒監視活動によって得た情報を提供することが事実上、約束された。外国への情報提供意図の表明はこれが初めてである。

（４）阻止活動実施への高いハードル

PSI 阻止活動の実施が迫られた際、自衛隊に何ができるのかについては、各省が検証し、また、その後も複数の研究者が指摘したように、現行法では大きな制約がある⁹⁷。

自衛隊が臨検等を実施できる可能性があるのは、「我が国に対する武力行使事態が発生した時」、「周辺事態法が発生した時」、及び、「海上警備行動が発令された時」に限られるといわれる⁹⁸。そのうち、「武力行使事態」は「戦時」であり、PSI が想定する事態でない。また、周辺事態の下令によって船舶活動法に基づく船舶検査活動を行い得るという可能性も指摘されてはいるが、坂元茂樹教授は「PSI が想定しているのは、あくまで周辺事態認定以前の段階であろう」として、

⁹⁰ 隔年開催の環太平洋合同演習（リムパック：米国主催）に、自衛隊は 1980 年から参加している。

⁹¹ 災害人道支援「コブラゴールド」（米・タイ共催：1982 年～）に自衛隊が参加したのも 2005 年が最初であるが、演習の性質上、本格的な軍事的オペレーションを伴ったものではない。

⁹² 前出注（76）外務省電信第 2455 号「米による拡散阻止イニシアティブ（天野軍科審の米国出張：米への伝達・照会事項）2003 年 6 月 5 日。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 衆議院安全保障委員会会議録 1999 年 5 月 28 日、参議院予算委員会議事録 2012 年 3 月 26 日。

⁹⁵ 衆議院予算委員会会議録 1986 年 2 月 7 日、参議院内閣委員会会議録 1996 年 5 月 21 日、衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会会議録 1999 年 4 月 26 日、参議院外交防衛委員会会議録 2003 年 3 月 21 日。

⁹⁶ 2002 年のイージス艦派遣問題で議論となった。たとえば、『朝日新聞』2002 年 12 月 6 日、『読売新聞』2002 年 11 月 14 日など。

⁹⁷ 坂元（2004）、佐久間（2004）、西田（2007）など。

⁹⁸ 例えば、『読売新聞』2004 年 10 月 29 日。

周辺事態の下で PSI 阻止活動が実施される可能性を否定する⁹⁹。そもそも、周辺事態の際の船舶検査活動は、国連安保理決議に基づくか旗国の同意がある場合に限られ、しかもとり得る措置は当該船舶の航路又は目的港等の変更を要請できるととどまっており、検査活動を強制したり、大量破壊兵器等の輸送を阻止・押収することなどはできない¹⁰⁰。

したがって、唯一、可能性があるのは海上警備行動が下令された場合である。その際、自衛隊は警察権で対処することになる¹⁰¹。また、任務遂行にあたって、一定の条件下で武器の使用も可能となる¹⁰²。これはあくまで「法執行」任務であるが、実のところ、何の法を執行するのか判然としない。先にもみたが、大量破壊兵器及びその運搬手段の所持または輸送が、国内法上の何の罪にあたるのかまったく不明瞭なのである。核兵器の単純所持を禁止する法律はなく、その運搬に関する規定も全く未整備である¹⁰³。また、化学兵器及び生物兵器の輸送を制限する法律はあるものの、その運用については何の規定もない¹⁰⁴。また、オペレーション上も課題が残り、自衛隊には船舶検査活動を行うにあたっての強制措置が認められておらず、他国との共同作戦にも制約がある。それゆえ、元統合幕僚会議議長の佐久間一は、PSI 阻止活動を実施するためには、国内法上の根拠が極めて弱いことを認め¹⁰⁵、不拡散室にいた西田充は「PSI を実効的に実施する統一的な傘となる国内法」が必要と訴える¹⁰⁶。いずれにせよ、抜本的な法改正がなされていない現状では、日本が PSI 阻止活動を実施することは不可能である。

4. PSI がもたらしたもの

(1) PSI 合同阻止訓練への自衛隊参加

現状では実際の阻止活動に参加できないという大きな課題はあるが、多国間訓練への参加が可能となったことの意義は大きい。PSI 合同阻止訓練への参加を契機として、PSI 以外の枠組みでも、多国間訓練を通じた安全保障協力の積み上げが始まったからである。

PSI 合同阻止訓練への自衛隊の参加は、極めて慎重なステップを踏んで実施された。パリで阻止原則宣言 (SPI) が採択されてすぐ、9 月13日には最初の PSI 合同阻止訓練「Pacific Protector」が、オーストラリア北東沖の珊瑚海で開催されたが、主催国であるオーストラリア及び米国の強い求めに応じて、日本政府は海上保安庁の巡視船を派遣したもの、北朝鮮及び国内の反対派を刺激しないよう海上自衛隊の参加を見送っている。とはいえ、これも大きな一歩ではあった。海上保安庁にとって、韓国やフィリピンなどアジアの沿岸警備機関との共同訓練の経験はあるものの、米豪仏軍との「演習」は初めてのことである。また、当初、米国は拡散懸念国として北朝鮮を想

⁹⁹ 坂元 (2004) 22頁。

¹⁰⁰ 防衛庁、2001、「船舶検査活動法の概要－我が国周辺海域の平和と安全を守るために」、『時の動き』第45巻4号。田邊英介、2001、「周辺事態に際して自衛隊が行う船舶検査活動の実施の態様、手続等を規定」『時の法令』1640号など。

¹⁰¹ 本来、自衛隊には警察権はないが、自衛隊法第93条に定める海上警備行動が下令された場合、一時的に付与され、海上保安庁法第16条「付近にある人及び船舶に対する協力の求め」、第17条第1項「質問・立ち入り検査」、第18条「航路の変更や停戦等」が自衛隊にも準用される。防衛省『防衛白書 平成24年度版』292頁など。

¹⁰² 警察官職務執行法第7条が準用され一定の条件下で武器の使用が可能となる。具体的には「自己の防護」、「他人の防護」、「武器等防護」、「警護活動」、「正統防衛・緊急避難」の場合である。

¹⁰³ 原子炉等規制法は、第61条に列举された以外の目的で核燃料物質の「譲り渡し」又は「譲り受け」をしてはならないと定めており、西田は研究ノートにおいて、この条項が PSI 阻止活動に援用される可能性を示唆している。西田 (2007) 62頁。

¹⁰⁴ 佐久間 (2004) 39頁。

¹⁰⁵ 同上。

¹⁰⁶ 西田 (2007) 61-67頁。

定した臨検訓練を行う意向であったというのが、北朝鮮を不必要に刺激したくない外務省がこのシナリオに難色を示し、海上保安庁も公海上で旗国の同意のない臨検を行う法的根拠がないとして訓練参加に二の足を踏んだ¹⁰⁷。そこで、主催国オーストラリアが助け船を出し、不審船の国籍想定を「日本船」と変更するとともに、海上保安庁に配慮して自国税関の監視艇を参加させ、さらに米国からも法執行機関である沿岸警備隊を呼び寄せた。こうした経緯によって、「慎重派の日本は、結果的に『主役』として訓練に参加することとなった」と報道されるに至った¹⁰⁸。

翌年の2004年10月26、27日には、初めての日本主催のPSI 合同阻止訓練「チーム・サムライ04」が、東京湾沖で行われた¹⁰⁹。ここで初めて海上自衛隊が「演習」に参加する。しかし、当時進行中であった北朝鮮との国交回復交渉への悪影響を恐れ、日本側は「特異なシナリオ」を組む¹¹⁰。まず、1日目の本訓練に、海上自衛隊はP3C 哨戒機による情報提供のみを行い、乗船訓練は従前どおり海上保安庁が担当し、今回も臨検対象の船舶の国籍想定は「日本船」とされた。そして、翌日、わざわざ「PSI 訓練の一環」という位置づけで、海上警備行動が下令されたとの想定のもとで、海上自衛隊と米仏豪海軍の合同乗船訓練を行った¹¹¹。慎重なシナリオを組む日本に対し、ある米政府高官は「日本の単独訓練のようだ。PSI の国際協力の理念に欠ける¹¹²」と不快感を示したというのが、日本側が懸念したとおり、周辺国にはこの訓練によって緊張が高まることへの警戒感が強く、日本の要請にもかかわらず、アジアからはカンボジア、タイ、シンガポールがオブザーバー参加したに過ぎない。中国と韓国は北朝鮮の反発を考慮して参加せず¹¹³、北朝鮮は訓練実施に対して非難声明を出している¹¹⁴。

その翌年、2005年8月15日から19日の日程で、シンガポール主催のPSI 合同阻止訓練が行われた。同年5月1日、大野防衛庁長官はこれに自衛隊を派遣することを発表した。この訓練の背景には、当時、暗礁に乗り上げていた6者協議を前進させるため、PSI を使って北朝鮮への圧力を強めたい米国の意向があったとされる¹¹⁵。大野防衛庁長官がこの訓練への自衛隊派遣の根拠を防衛庁設置法第5条9号に置くという国会答弁を行ったことは先にみたが、この合同訓練は「本格的で実質的なオペレーションを伴う訓練」としては、「日米安保以外で海外でのこのような多国籍間訓練に自衛隊が参加するのは初めてのこと¹¹⁶」であり、この時を境に自衛隊はPSI 阻止活動の主役として訓練に参加するようになる。その後さらに2回、日本はPSI 合同阻止訓練を実施しているが、いずれも自衛隊を訓練の主役として投入している¹¹⁷。また、他国主催のPSI 合同阻止訓練にも、自衛隊は堂々と参加するようになった¹¹⁸。

107 『朝日新聞』2003年9月14日。

108 同上。

109 外務省『「拡散に対する安全保障構想」(PSI) 海上阻止訓練「チーム・サムライ04」(概要と評価)』2004年10月28日。

110 『朝日新聞』2004年10月11日。

111 『朝日新聞』2004年7月26日。『読売新聞』2004年10月29日。

112 『朝日新聞』2004年10月28日。

113 『朝日新聞』2004年10月11日。

114 『朝日新聞』2003年8月8日。

115 『朝日新聞』2005年5月2日。

116 参議院本会議 会議録 2005年6月17日。

117 2007年13～15日「Pacific Shield 07」(伊豆大島東方海域) 参考：外務省『我が国主催 PSI 海上阻止訓練「Pacific Shield 07」(概要と評価)』2007年10月18日。2012年7月3～5日「Pacific Shield 12」(新千歳空港 ※初の空のPSI訓練であった)。参考：外務省『我が国主催 PSI 航空阻止訓練「Pacific Shield 12」(結果概要)』2012年7月17日。

118 たとえば、外務省『韓国主催 PSI (拡散に対する安全保障構想) 海上阻止訓練「Eastern Endeavor 12」への我が国の参加』2012年9月18日。

（２）多国間の安全保障協力の始まり

PSI 合同阻止訓練への参加を通じ、多国間訓練への参加に国内法的な問題はなく、かつ、政治的問題も引き起こさないことが確認された。その後、日本は PSI や日米同盟を離れた枠組みでも、多国間の安全保障協力に資する合同演習を盛んに主催するようになる。無論、これまでも、国連平和維持活動や、掃海技術向上、救難救助、災害救助などの訓練への参加が行われてきたが、任務の性格上、武器の使用を想定し得ないものであったが¹¹⁹、以下に述べる各種の多国間訓練は、PSI 同様、本格的な軍事オペレーションを伴うものである。

まず、2007年4月、通信及び近接運動等の訓練を目的とした、日米印三国間訓練がこの三カ国主催によって房総南方海域で行われた。また、同年9月、日本主催による日米豪三カ国訓練が九州西方海域で行われた。この訓練はこれまで、8回の実績を積み重ねている。その内容は、通信、搜索、立入検査、水上戦、対潜、戦術運動、戦闘機戦闘、防空戦闘、電子線戦闘等、極めて広範囲にわたる。さらに同様のスキームで、日米加（2008年、日本主催）、日豪 NZ（2010年、共同主催）、日米豪加仏（同）、日米韓（2012年、共同主催）の共同訓練が行われ、防衛協力の積み重ねが図られてきた。

また、2005、2007、2009年の3回にわたりシンガポール等が主催する WPNS 多国間海上訓練が、通信、戦術運動、近接運動、目標搜索追尾、乗船立入検査等を目的として行われたが、このいずれにも自衛隊は艦艇等を派遣している。加えて2008年からは、対空戦、対潜戦、対水上戦等を目的としてオーストラリアが主催してきた演習「カカドゥ」にも参加（2008年「カカドゥ08」、2010年「カカドゥ10」、2012年「カカドゥ12」）。防衛協力の積み重ねを行っている¹²⁰。

これらの訓練は、多国間協力を志向する防衛政策の発展と並行して行われた。まず、2007年の防衛省への移行にあわせて改正された自衛隊法で、従来、第8章（雑則）あるいは附則において「付随する業務」とされた国際平和協力活動は、第3条に定める「本来任務」へ格上げされた。ここで、定義する国際平和協力活動とは、「国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与その他の国際協力の推進を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動¹²¹」のことである。また、脅威認識が大きく変化したことも重要である。2004年のいわゆる「荒木レポート」を受けて策定された「防衛計画の大綱」（いわゆる16大綱¹²²）は「新たな脅威や多様な事態」として、「国際テロ組織などの非国家主体」を掲げ、「大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散の進展、国際テロ組織等の活動を含む新たな脅威や平和と安全に影響を与える多様な事態¹²³」へ対処する必要性を訴える。もっとも、荒木レポートは広義の安全保障概念を述べるなかで、「経済協力」や「人間の安全保障」などと並べて PSI を挙げるものの¹²⁴、16大綱、そしてその後の22大綱にも直接的に PSI に言及した箇所はない。ただし、16大綱には「テロや弾道ミサイル等の新たな脅威や多様な事態の予防や対応のための国際的取組を進める」ことや、「平素から、

119 災害救助や国連平和維持活動を目的とした「コブラゴールド」演習、また西太平洋掃海訓練（シンガポール、インドネシア等が主催）、西太平洋潜水艦救難訓練（韓国等が主催）などがある。

120 共同訓練の主催、参加については、各年度版の「防衛ハンドブック」を参照した。

121 自衛隊法第3条2項2。

122 「平成17年度以降に係わる防衛計画の大綱について」平成16年12月10日閣議決定。

123 同上。

124 安全保障と防衛力に関する懇談会（いわゆる「安防懇」）、2004年10月、『『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書―未来への安全保障・防衛力ビジョン―』、10頁。

各種の二国間・多国間訓練を含む安全保障対話・防衛交流の推進や国連を含む国際機関等が行う軍備管理・軍縮分野の諸活動への協力など、国際社会の平和と安定に資する活動を積極的に推進する¹²⁵」ことが具体的な指針として示されており、多国間の安全保障協力枠組の性格を帯びた PSI 諸活動への関与は、かかる意味において自衛隊の本来任務としての位置づけを明示されたといえよう。

そして、2010年、新たな防衛計画の大綱（22大綱）は、新しい安全保障レジームの萌芽ともいえるコンセプトを打ち出す。すなわち、「アジア太平洋地域において、二国間・多国間の安全保障協力を多層的に組み合わせてネットワーク化する」とし、日米同盟を主軸としながらも、オーストラリア、韓国、東南アジア諸国、インド、EU、NATO などとの防衛協力を模索することを宣言したのである¹²⁶。ここで輪郭をはっきりさせた多国間安全保障協力という新しい政策軸であるが、その前史として「PSI への参加」と、そこで可能となった諸活動があったことを指摘しておきたい。

5. 結語

以上、日本による PSI 参加の経緯と、その法的基盤を検証することで、そのスキームの特徴を明らかにしてきた。

政治的コミットメントを優先し、トップダウンでなされた PSI への参加決定は、閣議決定や国会決議といった手続きを経たものではない。また、参加国としての地位は、単に「拡散対抗」というコンセプトに対する規範レベルでの支持を表明したことで担保され、何らかの国際法や条約によって定められたものではなく、それゆえに参加にあたって一切の義務を負ったわけではない。この独特のスキームが、「PSI への参加」という明示的にも潜在的にも大きな長期的意味を持つ外交案件を、政治的論争から効果的に遠ざけたことは注目に値しよう。これによって、日本は拡散対抗レジームにおける政治的プレゼンスを確保し、また、拡散懸念国へ強力な圧力をかけ得る外交ツールを手にすることに成功したのである。そして、既存の法的枠組を最大限に活用し、平時における PSI 阻止合同訓練や、警戒監視活動による情報提供を行うことで、米国以外の友好国との間で、二国間及び多国間の安全保障協力実績の積み重ねが始まった。日米同盟を基軸としつつ、多層的な安全保障ネットワークの構築を目指す政策的発展の前に、「PSI への参加」という実績があったことも、日本の外交・防衛政策史を語る上で留意されるべき事実であろう。

一方で、PSI 参加にあたってとられたスキームは、日本外交・防衛政策の限界を浮き彫りにした。PSI に関して、議論、検討、訓練、情報提供はできても、実際に実力を行使して阻止活動を実施することは不可能なのである。この事実は多国間の安全保障協力が積み重なるにつれ、深刻な問題として当局者の前に立ちはだかることは想像に難くない。2007年、第1次安倍政権で集団的自衛権の見直し論議が本格化し、2012年に第2次政権が誕生する際には9条改正を主要な論点とする改憲論が焦点のひとつとなったことは偶然ではあるまい。そうした意味でも、発足後10年を経過した PSI とのかかわりは、その外交的成果と限界を踏まえ、日本外交・防衛政策史における位置づけを再検証、再評価されるべきであろう。

¹²⁵ 前出注（122）、「16大綱」。

¹²⁶ 前出注（3）。